

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I I <sup>e</sup> L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des affaires étrangères

Mercredi  
12 octobre 2011  
Séance de 10 h 55

Compte rendu n°4

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

– Examen pour avis des crédits de la mission Ecologie, développement et aménagement durables du projet de loi de finances pour 2012 – M. Jean-Jacques Guillet, rapporteur pour avis..... 2

**Présidence**  
**de M. Axel Poniatowski,**  
*président*



## **Examen pour avis des crédits de la mission Ecologie, développement et aménagement durables du projet de loi de finances pour 2012**

*La séance est ouverte à dix heures cinquante-cinq.*

La commission des affaires étrangères examine pour avis, sur le rapport de M. Jean-Jacques Guillet, les crédits de la mission Ecologie, développement et aménagement durables du projet de loi de finances pour 2012.

**M. Jean-Jacques Guillet, rapporteur pour avis.** Chers collègues, cela fait bientôt dix ans que je suis l'évolution des politiques internationales de l'environnement. Cette période a été marquée par l'espoir que nous pouvions mettre en place une gouvernance mondiale dans ce domaine, au travers d'une coopération internationale que la France appelle de ses vœux. Mais en vous présentant aujourd'hui les crédits de l'action internationale de la France en matière d'environnement, je suis confronté à de nombreuses interrogations, que j'espère voir levées lors de notre débat en séance publique, le 2 novembre prochain. Pour résumer mes propos, nous voyons bien qu'il y a urgence à agir face aux dégradations de notre environnement, notamment le réchauffement climatique, mais de nombreux obstacles empêchent un consensus international. La réunion de Panama, qui préparait la conférence de Durban, en fin d'année, risque de déboucher sur un résultat mitigé.

Les crédits que nous examinons sont principalement inscrits au programme 217 du ministère "Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer", qui comporte une action spécifique (action 6) entièrement dédiée à l'action européenne et internationale. Suivie par la direction des affaires européennes et internationales du ministère de l'environnement, cette action vise notamment à développer l'influence française, à faire partager sa conception du développement durable et à promouvoir le savoir-faire des entreprises françaises. Sur ce point, nos organismes publics prennent des initiatives intéressantes, avec ainsi la création d'une *ADEME internationale* pour mettre en valeur nos capacités d'expertise.

Les moyens prévus au projet de loi de finances pour 2012 sont stables par rapport à 2011 et s'élèvent à 9 429 695 Euros. Ces crédits recouvrent notamment les contributions obligatoires versées aux organisations internationales entrant dans le champ de compétence du ministère, le financement de nos participations aux conférences multilatérales et européennes et les contributions volontaires aux organisations internationales entrant dans le périmètre du ministère.

Conformément à la politique de rigueur budgétaire qui s'applique, les crédits, comme je vous l'ai indiqué, sont stables, mais cette situation n'est pas dommageable. Leur montant est suffisant pour permettre à nos diplomates et experts scientifiques de participer aux réunions multilatérales et communautaires et d'y présenter la position de notre pays.

Ces crédits permettent également de poursuivre les relations contractuelles entre l'Etat et diverses ONG, qui jouent un rôle d'expertise intéressant auprès des pouvoirs publics.

Ils sont complétés par une dotation du ministère de l'économie et des finances, inscrits au programme 110 « aide économique et financière au développement », qui consacre pour 4 ans 95 millions d'euros au Fonds français pour l'environnement mondial. Ce fonds, géré par l'Agence française de développement, nous permet d'assister des pays en développement dans leurs projets environnementaux.

Je vous propose donc de donner un avis favorable à ces crédits, et j'aborde l'état des négociations climatiques. S'agissant de ces dernières, nous sommes dans la situation suivante :

- Le sommet de Copenhague, en décembre 2009, a été un échec majeur. Le président de la République avait lui-même estimé à l'époque qu'il avait été mal préparé par les instances de l'ONU.
- La conférence de Cancun, en novembre 2010, peut être qualifiée de demi succès ou de demi échec, c'est selon... Les objectifs n'y étaient en effet pas très ambitieux... Elle a débouché sur 3 points :
  - une limitation du réchauffement en dessous de 2°, avec une clause de rendez-vous en 2013-2015, et la décision de travailler sur la fixation d'une date pour le pic des émissions ;
  - un arrangement pour enregistrer les objectifs et les actions des pays développés et des pays en développement, avec un système de suivi et de contrôle ;
  - la mise en place de mécanismes pour soutenir les actions des pays en développement : nouveau fonds vert pour le climat, registre pour reconnaître les actions entreprises et faciliter leur soutien, aide aux nouvelles technologies, recherche et développement contre la déforestation.

La conférence de Durban, en novembre prochain, est censée mettre en œuvre les actions et les objectifs fixés à Cancun, mais les négociations préparatoires ne dégagent aucune perspective d'accord. J'ai qualifié cette conférence « d'impossible compromis » dans mon rapport.

Le blocage des négociations sur le climat est principalement dû aux intérêts divergents des pays qui disposent des économies majeures de notre planète. Je rappelle dans mon rapport les principaux émetteurs de CO<sub>2</sub>, annuellement.

La Chine émet 8 950 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> annuellement, les Etats-Unis 5 250 et l'Union européenne 4 050. La France, dans ce total, émet 330 millions de tonnes annuellement.

**M. Jacques Myard :** Ce bon résultat est dû à notre politique en faveur de l'énergie nucléaire !

**M. Jean-Jacques Guillet, rapporteur pour avis.** Le problème est que les deux principaux émetteurs, la Chine et les Etats-Unis, ne font pas des négociations climatiques une priorité. La Chine considère en effet qu'elle n'a pas à brider sa croissance économique par des mesures pénalisant ses entreprises et qu'une économie respectueuse de l'environnement sera principalement le fruit de l'innovation technologique. Pékin a encouragé avec succès la mise en place d'une industrie solaire, devenant en quelques années le premier producteur mondial de panneaux. Pékin juge en outre que les pays développés sont historiquement responsables de la situation actuelle et qu'il leur appartient de fournir les efforts nécessaires aux transformations de leurs économies. Cet argument, sans doute valable il y a quelques années, tient de moins en moins dans la mesure où le CO<sub>2</sub> émis annuellement atteint désormais 6,8 tonnes par habitant en Chine, à comparer à 5,9 tonnes en France. La Chine a ainsi multiplié par deux son niveau d'émission depuis 2003. Mais, compte tenu de son poids dans l'économie

mondiale comme dans la finance, aucun pays ne peut faire pression sur elle. Son inertie volontaire préfigure à elle seule un échec de la conférence de Durban.

L'analyse des Etats-Unis est similaire à celle de la Chine. Washington met en avant la priorité qu'elle accorde à la création d'emplois et au soutien de la croissance et parie sur l'innovation technologique plutôt que sur un accord international. En outre, même si le Gouvernement fédéral se ralliait à un accord – sur ce point, le Président Obama a été plus dynamique que son prédécesseur - ce dernier ne serait pas ratifié par un Congrès dominé par le parti Républicain, largement hostile à toute réglementation environnementale.

La Chine et les Etats-Unis n'ont jamais ratifié le protocole de Kyoto dont la première période expirera le 31 décembre 2012. Dans ce contexte, le Japon, le Canada et la Russie ont déjà annoncé leur refus de souscrire à une seconde période d'engagement de ce protocole si les deux principaux pays émetteurs refusaient de signer un accord global à Durban. Les pays émergents, Inde et Brésil en tête, rappellent la faiblesse de leurs émissions par habitant et renvoient les pays anciennement industrialisés à leur responsabilité historique. Aussi pourraient-ils adopter la position de la Chine. A l'heure actuelle, l'avenir du protocole de Kyoto est très incertain.

Les pays en développement font clairement du réengagement des pays développés un préalable pour la poursuite des discussions sur le futur régime à mettre en place. Or, le refus de la majorité des grands pays extra européens de s'engager sur une deuxième période du protocole oblige les autres pays (appelés parties de l'Annexe I du protocole de Kyoto), particulièrement ceux de l'Union européenne (UE) à rechercher de nouvelles voies de compromis, mais leur marge de manœuvre est étroite. Au-delà de l'objectif global qui a pu être fixé à Cancun, il n'y a pas d'accord sur l'effort à accomplir par chaque pays.

Je compte évidemment interroger Mme la ministre chargée de l'environnement sur les résultats qu'elle attend de la conférence de Durban. Mais au-delà, je me demande – et j'interrogerai également la ministre sur ce point – si le format des conférences internationales sur le climat est bien adapté. Certes, à problème global, traitement global, mais le résultat, lui, est un échec global. Sans doute faut-il de la patience, de la volonté, mais pendant que nos gouvernements ne parviennent pas à un accord, les attentes de nos opinions publiques sont fortes et la situation climatique s'aggrave dans plusieurs régions du monde, avec une érosion des rivages maritimes et des populations frappées par le stress hydrique.

Dans ce contexte, il faut saluer les efforts de l'Union européenne qui s'est fixée un objectif ambitieux de 20% de réduction d'émission de CO<sub>2</sub> pour 2020 et qui travaille à un objectif encore plus ambitieux en 2050. A titre personnel, je pense qu'il vaut mieux jouer la carte européenne, en étroite coopération avec la Russie, et mettre en place une société et une économie sobre en ressources naturelles et en carbone, en faisant confiance aux initiatives locales et nationales comme au progrès technologique, plutôt qu'attendre un accord mondial qui ne vient pas.

Je terminerai mon propos par de brefs commentaires sur la biodiversité et la mise en place d'une organisation mondiale de l'environnement.

L'état de la biodiversité laisse place à un constat pessimiste, avec la disparition accélérée d'espèces végétales et animales en raison de l'activité humaine, mais il y a place pour l'optimisme, car la conférence de Nagoya, en octobre 2010, a abouti à un accord intéressant.

Le Protocole de Nagoya portant sur l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages issus de leur utilisation a en effet été adopté par 193 États et constitue pour la biodiversité une avancée de l'ordre de ce que représentait le protocole de Kyoto sur le climat. Il fixe des règles pour lutter contre le pillage des ressources biologiques, qui permettront de garantir un juste retour, financier ou en nature, à ceux qui conservent la biodiversité. En d'autres termes, il donne une valeur juridique et économique à la biodiversité. L'humanité reconnaît la valeur de la biodiversité pour ses activités et les conséquences pratiques sont nombreuses. Si un laboratoire pharmaceutique utilise par exemple le savoir ancestral d'une tribu amazonienne sur les bienfaits de certaines plantes, il devra rétribuer d'une manière encore à définir les détenteurs de ce savoir.

Il existe une prise de conscience généralisée sur les atteintes à la biodiversité. Nous disposons désormais d'une grande palette d'instruments juridiques. Il reste à les mettre en pratique. Le fait que l'humanité s'accroisse de 86 millions de personnes chaque année accroît la pression sur les ressources naturelles, au point d'en épuiser certaines. Là est notre plus grand défi.

La création d'une organisation mondiale de l'environnement – OME – est un projet que la France porte depuis longtemps. L'idée progresse lentement au sein de la communauté internationale. Jacques Chirac l'a longtemps soutenue et lors de son intervention à Genève, le 15 juin 2009, Nicolas Sarkozy a souligné la fragmentation de la gestion internationale de l'environnement, qui affaiblit l'action de la communauté internationale. Le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) n'a pas, en l'état, les moyens de coordonner cet ensemble.

Aussi la France propose de le transformer en une organisation universelle, dotée d'une personnalité juridique et disposant de ressources stables. Elle coordonnerait l'action des dizaines d'agences spécialisées sur l'environnement et disposerait financièrement d'un fort effet de levier. Seule une OME semble à même de piloter l'agenda environnemental international, de donner une cohérence aux programmes et aux accords internationaux, de dialoguer efficacement avec les établissements financiers porteurs des instruments existants, d'associer la société civile en reconnaissant une place aux ONG, aux collectivités locales, au secteur privé et aux partenaires sociaux. La relation entre les responsables politiques et les experts scientifiques est également cruciale.

L'idée progresse lentement au sein de la communauté internationale. La France, l'Allemagne et l'ensemble de l'Union Européenne portent avec détermination ce projet qui reçoit un accueil favorable de plusieurs autres grands pays industrialisés (Australie, Suisse), émergents (Mexique, Indonésie) ou en développement (Algérie, Maroc, Kenya, Sénégal, Gabon). D'autres pays sont sérieusement réticents : certains ont des réserves de principe (Etats-Unis, Canada) ; d'autres craignent le coût d'un tel projet (Japon) ; d'autres enfin demandent encore à être convaincus (Chine, Inde, Argentine, Afrique du Sud).

Rien n'est donc acquis mais le débat a mûri. La France espère que l'idée sera acceptée lors de la prochaine conférence qui se tiendra à Rio, du 4 au 6 juin 2012, vingt ans après le premier sommet de la terre.

Telles sont, M. le Président, mes chers collègues, les réflexions que je souhaitais partager avec vous.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Je comprends l'idée d'un service public mondial de l'environnement et je crois aussi en la force des réunions, même ratées. Ces réunions ont un fort impact, même par leur échec, et permettent une sensibilisation croissante des populations

sur la question du climat. Je le constate dans l'intérêt que suscitent les plans climatiques locaux. C'est donc un investissement.

Il faut aussi « balayer devant sa porte ». Notre pays a des responsabilités dans ce domaine, avec ses incohérences, par exemple s'agissant des incitations fiscales pour les équipements photovoltaïques, ses retards : au Havre, on parle de captage du CO<sub>2</sub> depuis quinze ans. Les industriels mettent moins d'ardeur à investir dans la recherche sur le captage du CO<sub>2</sub> que sur les gaz de schiste. Il faudrait exercer une pression politique plus forte.

Les conférences n'abordent jamais le problème des migrations climatiques. Un maire m'a écrit pour savoir si j'étais prêt à accueillir provisoirement des enfants de Fukushima. Je lui ai demandé s'il proposait la même chose pour les familles somaliennes. Il m'a répondu par la négative car selon lui, nous étions sûrs que les enfants retourneraient au Japon. Quelle est cette mentalité ? Il faudra soulever ces questions des migrations climatiques, pour savoir comment la solidarité internationale va fonctionner.

Je comprends la position des Chinois à propos de la pollution que nous avons produite dans le passé ; ils nous disent qu'ils ont droit à leur part de développement. Nous devrions leur montrer nos efforts et les inviter à faire de même.

En matière d'économie, il ne faut pas oublier la dimension éthique : pourquoi ne pas défendre les produits respectueux de l'éthique environnementale et créer un label spécifique ?

**M. Jean-Jacques Guillet, rapporteur.** Je partage votre opinion sur l'éthique. Concernant la Chine, les préoccupations environnementales existent de plus en plus dans ce pays. C'est une consigne donnée par le comité central à l'ensemble des premiers secrétaires dans les provinces il y a trois ans. La notation dans les provinces est aussi réalisée sur des critères environnementaux. Le pouvoir chinois y est très sensible : une agence de l'environnement a été créée il y a cinq ans et il y a une volonté de mettre davantage l'accent sur les problèmes environnementaux, qui sont dramatiques dans certaines régions. La Chine fait un effort, même si elle ne veut pas être partie prenante à des négociations sérieuses sur le climat.

Les sommets contribuent à la sensibilisation croissante des populations. Est-ce qu'il faut chercher à tout prix à trouver des accords mondiaux et ne pas commencer par nous même ? Les collectivités locales, les Etats, l'Union Européenne doivent faire porter leur action là où il y a consensus plutôt que chercher à tout prix un accord mondial.

Sur la cohérence des incitations fiscales, les panneaux photovoltaïques sont produits en Chine, qui a développé une filière pour l'exportation. L'incitation fiscale sur le photovoltaïque était particulière et encourageait l'importation avec toutes ses conséquences sur la balance commerciale et l'empreinte carbone.

Vous avez raison sur le captage du CO<sub>2</sub> mais les entreprises s'y mettent progressivement. En Europe, il y a un gros effort qui est fait, en particulier en Norvège, et le nombre d'opérations de captage va augmenter, même s'il y a des réserves sur la pertinence du procédé.

Enfin, concernant les migrations climatiques, on a évalué l'année dernière à 15 millions le nombre de migrants climatiques. Il y a une prise de conscience des Etats mais ce sujet ne rentre paradoxalement pas dans le champ des négociations environnementales. Les Etats-Unis l'intègrent dans le domaine de la sécurité.

**M. Henri Plagnol.** Je voudrais remercier le rapporteur, le rapport est très éclairant et très riche. Je souscris à ce qui a été dit sur la Chine. Pour le régime chinois, la question de l'environnement est devenue cruciale. Les élites de Shanghai ne parlent que d'environnement.

**M. Jean-Jacques Guillet, rapporteur.** Ce qui est vrai à Shanghai est aussi vrai au fin fond de la province chinoise.

**M. Henri Plagnol.** Notre consul sur place me disait d'ailleurs qu'il y avait une carte française à jouer. J'en viens à l'Europe. L'environnement est l'un des rares éléments identifiants de l'Union Européenne. Kyoto était une réussite européenne, avec l'aide du Canada et du Japon.

J'ai deux questions précises. Premièrement, l'Union Européenne va-t-elle avoir une position commune au sommet de Durban, car il y a actuellement de fortes tensions ?

Deuxièmement, il convient d'approfondir notre réflexion sur le projet d'organisation mondiale de l'environnement. Une organisation mondiale de l'environnement n'est pas pour demain. Puisque les résultats des grandes conférences mondiales sont décevants, il faut aller vers des approches régionales. Ne faudrait-il pas relancer dans ce domaine l'Union pour la Méditerranée (UPM) puisque les projets environnementaux fonctionnent ?

Par ailleurs, ne faut-il pas réfléchir à une organisation euro-africaine sur la biodiversité ? C'est une tragédie en Afrique.

**M. Jean-Jacques Guillet, rapporteur.** L'Union Européenne aura une position commune à Durban. C'est une compétence partagée entre les Etats et l'Union. Est-ce que l'Union fait le poids pour autant face à la Chine et aux Etats-Unis ? Non, il ne faut pas se faire d'illusions.

Concernant l'Union pour la Méditerranée, je suis plus sceptique que vous. L'Union pour la Méditerranée est une excellente idée mais, pour le moment, aucun projet n'a abouti. Le problème israélo-palestinien constitue un obstacle.

**M. Hervé de Charette.** Je voudrais d'abord remercier le rapporteur. La conférence de Durban confirmera l'échec du processus engagé à Kyoto. Y a-t-il des pistes sur ce qu'on peut négocier à l'échelle mondiale alors qu'il n'y a que l'Europe qui soit disposée à faire des efforts en matière de climatologie ?

La décision prise par les Allemands de renoncer à la filière nucléaire rend toute idée de politique énergétique commune caduque, sauf si nous prenons la même voie. Les Européens doivent être réalistes. Si l'on veut rester sur le marché mondial, on ne peut pas accroître le coût moyen de l'énergie. Nous sommes dans une impasse. Nous avons de bonnes intentions, mais avant de dépenser et d'investir au niveau des collectivités publiques pour alourdir le coût général de l'action publique, sans améliorer le climat mondial mais en détériorant le climat économique, il y a un pas que j'hésiterais à franchir.

**M. Jean-Jacques Guillet, rapporteur.** Il n'y a pas vraiment de piste en cas d'échec de la conférence de Durban, comme en cas de non prolongation du processus de Kyoto. Il y a un secrétariat dans le système de Kyoto mais je ne sais pas comment il va fonctionner ensuite. Nous sommes dans un vide juridique total à la fin 2012.

Sur le deuxième point, j'ai regretté la position allemande. Chacun est souverain mais nous avons l'objectif d'une politique énergétique commune. Sur le plan énergétique, on a oublié les grands enjeux énergétiques au profit des grands enjeux climatiques. Nous n'avons pas vu la corrélation entre les deux, ce qui pose un véritable problème. La décision allemande est unilatérale. On ne peut imaginer une politique énergétique commune si chacun prend des décisions unilatérales.

**Mme Henriette Martinez.** Je souhaite intervenir en tant que rapporteure pour avis des crédits de l'aide publique au développement sur les aspects budgétaires. Je peine à comprendre comment s'articule la répartition des crédits entre les programmes 217 et 110, ce dernier concernant l'aide au développement. Parvenez-vous à y voir clair ? Cette répartition selon vous s'opère-t-elle sur des critères géographiques ? Je ne le pense pas. L'aide est essentiellement multilatérale ce qui rend difficile une ventilation par pays. Correspond-elle à une distinction entre aide bilatérale et multilatérale ? Je ne le crois pas non plus en raison de ce que je viens d'énoncer. Comment donc s'opère cette répartition ? Vous paraît-il logique que les crédits consacrés à l'écologie au travers du fonds français pour le programme mondial relèvent de l'aide au développement et du programme 110 ?

Pouvez-vous ensuite m'indiquer la proportion des crédits déclarée au comité d'aide au développement de l'OCDE comme aide au développement ? Vous savez que la moitié seulement des crédits du programme 110 sont déclarés à ce comité tandis que de nombreux ministères lui soumettent des dépenses correspondant à leur effort en matière d'aide au développement.

Enfin, avec humour mais aussi amertume, je souhaite réagir à votre réflexion sur la biodiversité sacrifiée à l'activité humaine en vous invitant à venir dans les Hautes-Alpes. Vous y verrez que c'est l'inverse qui s'y passe : c'est l'activité humaine qui est sacrifiée à la biodiversité. Cet intégrisme doit nous interpeller. Quand on voit les éleveurs ovins désertir les montagnes au profit des loups ou les activités économiques bloquées par les pies, les crapauds et les tulipes jaunes. Alors que je défends avec ferveur l'environnement, je crois qu'en toutes choses il faut raison garder.

**M. Jean-Jacques Guillet, rapporteur.** Sur le dernier point, je comprends votre préoccupation. Je précise que le sacrifice de la biodiversité sur l'autel de l'activité humaine concerne plutôt les pays émergents.

Le rattachement des crédits consacrés au fonds français pour le programme mondial au programme 110 du ministère de l'économie et des finances s'explique par la tutelle qu'exerce ce ministère sur l'Agence française de développement qui gère ce fonds.

Concernant l'OCDE, je ne suis pas en mesure de vous répondre pour l'instant car les réponses aux questions posées au ministère de l'écologie sur les crédits dont nous sommes saisis ne me sont parvenues que ce matin.

Conformément à l'avis du rapporteur pour avis, la commission émet alors un *avis favorable* à l'adoption des crédits de la mission Ecologie, développement et aménagement durables pour 2012.

*La séance est levée à onze heures quarante.*



## **Membres présents ou excusés**

### **Commission des affaires étrangères**

Réunion du mercredi 12 octobre 2011 à 11 heures

Présents. - M. Hervé de Charette, Mme Geneviève Colot, M. Alain Ferry, M. Jean-Jacques Guillet, M. Jean-Pierre Kucheida, M. Jean-Paul Lecoq, Mme Henriette Martinez, M. Jacques Myard, M. Henri Plagnol, M. Axel Poniatowski

Excusés. - Mme Nicole Ameline, Mme Martine Aurillac, M. Jean-Paul Bacquet, M. Claude Birraux, M. Jean-Michel Boucheron, Mme Danielle Bousquet, M. Jean-Christophe Cambadélis, M. Michel Destot, M. Paul Giacobbi, M. Jean Grenet, M. Didier Mathus, M. Renaud Muselier, M. Jacques Remiller, M. André Santini